



La France, la Belgique, l'Allemagne et les cartels de l'Entre-deux-guerres. Une méthode pour l'organisation économique de l'Europe

Éric Bussière, Françoise Berger

► To cite this version:

Éric Bussière, Françoise Berger. La France, la Belgique, l'Allemagne et les cartels de l'Entre-deux-guerres. Une méthode pour l'organisation économique de l'Europe. " Ces chers voisins ". L'Allemagne, la Belgique et la France en Europe du XIXe au XXIe siècles, 2006, Strasbourg, France. pp.222-242. halshs-00179077

HAL Id: halshs-00179077

<https://shs.hal.science/halshs-00179077>

Submitted on 8 May 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La France, la Belgique, l'Allemagne et les cartels de l'Entre-deux-guerres. Une méthode pour l'organisation économique de l'Europe

Eric BUSSIERE (Université Paris IV) et Françoise BERGER (IEP de Grenoble)

La France, la Belgique et l'Allemagne représentent jusqu'aux années 1960 le cœur industriel de l'Europe continentale, espace au sein duquel s'est progressivement défini le projet européen mis en œuvre à partir des années 1950. Acteurs économiques et politiques ont contribué à l'élaboration de ce projet depuis le début du siècle à travers la recherche de modalités d'organisation du marché permettant de prendre en compte tout à la fois l'unité de l'espace ouest européen et les disparités de structure et d'intérêts qui l'animent. Les industriels ont recherché la solution du côté de l'organisation des marchés au moyen de la cartellisation, processus engagé sur une vaste échelle au tournant du XX^e siècle, les gouvernements agissant à travers des accords commerciaux pour organiser cet espace.

Cette contribution vise à évaluer le rôle joué par le groupe représenté par la France, l'Allemagne et la Belgique dans ce processus. Dans un premier temps nous proposons une tentative d'évaluation de la place occupée par les acteurs originaires de ces trois pays dans le processus de cartellisation européen. Cette étude permettra dans un deuxième temps une réflexion sur la place des cartels dans les projets d'organisation économique de l'Europe de l'entre-deux-guerres et de mettre en perspective le rôle que ce type d'organisation des marchés aux fortes implications sociales, politiques et internationales a pu jouer lors de la mise en œuvre de la construction européenne à partir des années 1950.

I) LA BELGIQUE, LA FRANCE, L'ALLEMAGNE AU CŒUR DE LA CARTELLISATION EUROPEEN.

Les relations économiques internationales et le rôle joué par les cartels durant l'entre-deux-guerres ont déjà fait l'objet d'études à travers le cas des relations franco-belges¹ et franco-allemandes² et d'une manière plus générale à l'échelle européenne et mondiale³. L'idée est ici d'observer dans cette même perspective le fonctionnement de la relation triangulaire France-Belgique-Allemagne.

Ce triangle semble fondamentalement déséquilibré, avec deux pays économiquement et démographiquement puissants à l'échelle européenne et un petit pays, certes industriellement développé et pourvu de ressources naturelles importantes, mais doté d'une capacité très restreinte de développement sur son marché national. Comment, malgré ces différences fondamentales, expliquer les rapprochements entre certains secteurs industriels de ces trois pays ? Dans quels secteurs trouve-t-on des cartels germano-franco-belges ? Y a-t-il une spécificité de cette relation triangulaire ?

¹ Éric Bussière, *La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe 1918-1935*, CHEFF, 1992.

² Par exemple Sylvain Schirmann, *Les relations économiques et financières franco-allemandes (24 décembre 1932-1^{er} septembre 1939)*, CHEFF, 1995 ; Françoise Berger, *La France, l'Allemagne et l'acier (1932-1952). De la stratégie des cartels à l'élaboration de la CECA*, thèse de l'Université de Paris I (dir. Girault), 2000.

³ Parmi les titres les plus récents : Dominique Barjot (dir.), *International cartels revisited (1880-1990)*, Caen, éditions du Lys, 1994 ; Clemens.A. Wurm (Hrg.), *Internationale Kartelle und Aussenpolitik. Beiträge zur Zwischenkriegszeit*, Stuttgart, 1989 ; Françoise Berger, « Milieux économiques et États vis-à-vis des tentatives d'organisation des marchés européens dans les années trente. », in Éric Bussière, Michel Dumoulin, Sylvain Schirmann (dir.), *Europe organisée, Europe du Libre-échange, Fin XIXe siècle - Années 1960*, Bruxelles, Peter Lang, 2006.

A. Etat des lieux

Sur l'ensemble des cartels formés ou reformés dans les années trente, la part des cartels européens ou comportant des pays européens est largement dominante. Dans cet ensemble, la part des cartels réunissant la France, la Belgique et l'Allemagne est très importante.

- La place des cartels France-Belgique-Allemagne au sein de la cartellisation européenne.

Sur l'ensemble des 188 cartels en fonctionnement en 1939, l'Allemagne est partie prenante de 141 cartels, la France de 88 cartels et la Belgique, de 56. Les cartels réunissant les trois pays, avec d'autres participants, sont au nombre de 37, soit 19,6 % du total des cartels mondiaux. Ces chiffres justifient l'intérêt de cette étude sur le « noyau » franco-germano-belge, en tant que coeur de l'Europe des ententes.

Si l'on examine les relations bilatérales seules, les cartels autour du couple franco-allemand, sans la Belgique, sont au nombre de 74, ceux comprenant le couple germano-belge, sans la France, sont au nombre de 10, ceux avec le couple franco-belge, sans l'Allemagne, sont au nombre de 5.

La France, l'Allemagne et la Belgique, partenaires d'ententes internationales ⁴

<i>Place des trois pays</i>		
Cartels comprenant l'Allemagne	141	75 %
Cartels comprenant la France	88	46,8 %
Cartels comprenant la Belgique	56	29,8 %
<i>Partenariat privilégié</i>		
Cartels avec le couple franco-allemand (<i>et d'autres</i>)	74	39,4 %
Cartels avec le couple franco-allemand (<i>et pas la Belgique</i>)	36	19,1 %
Cartels avec le couple franco-belge (<i>et pas l'Allemagne</i>)	5	2,6 %
Cartels avec le couple germano-belge (<i>et pas la France</i>)	10	5,3 %
Cartels avec le trio germano-franco-belge (<i>avec d'autres participants</i>)	37	19,6 %
Avec les 5 cartels spécifiés seulement « international » ou « pays européens », comprenant vraisemblablement les trois pays	41	21,8 %
<i>Nombre total des cartels (officiels)</i>	<i>188</i>	

- L'équilibre du trio France, Allemagne, Belgique.

A l'évidence, l'Allemagne tient la place centrale dans ce trio. Elle participe à 75 % des cartels internationaux, dont près de la moitié avec les États-Unis, représente le pivot entre ces derniers et l'Europe. La puissance du pays est en effet considérable dans le domaine industriel dans l'Entre-deux-guerres. Elle a développé à la fois sa puissance intérieure, avec le marché national le plus large d'Europe, et sa puissance extérieure, grâce à une longue pratique et une grande efficacité commerciale auxquelles s'allie une expertise industrielle sans équivalent sur le continent. De plus, depuis le début du XX^e siècle, la plupart des branches de l'économie allemande sont

⁴ Ententes industrielles internationales, bilan des années trente (en général situation en 1939), dénombrement effectué à partir de *Interwar cartels database*, élaborée par l'Université de Leiden (Pays-Bas) : <http://www.geschiedenis.leidenuniv.nl/index.php3?c=477>

cartellisées, or l'on sait que ceci est la première étape nécessaire pour l'adhésion à un cartel international.

Pour profiter de son avantage, l'Allemagne a besoin d'une stabilité des marchés, ce qui explique sa recherche d'ententes industrielles et son partenaire naturel, en particulier dans les industries de base, est son voisin français qui se place en seconde position pour la puissance industrielle et commerciale en Europe continentale.

En France, la recherche d'ententes, qui bien que très controversée a rencontré un certain appui des autorités publiques, s'apparente souvent à la recherche de protection. Si les industriels français se déclarent en effet libéraux par principe, ils se sont toujours positionnés pour une protection plus ou moins forte selon les secteurs, dans un équilibre compatible avec la recherche fructueuse de marchés extérieurs.

Dans l'Entre-deux-guerres, la Belgique, pays à l'économie hautement développée et complexe, subit, comme les autres petits pays au marché national restreint, bien plus que la France et l'Allemagne, les conséquences de la montée du protectionnisme et les pressions qu'à cette occasion les grandes puissances économiques sont susceptibles d'exercer. Elle doit donc se battre plus intensément pour maintenir ses parts de marchés à l'exportation. D'où l'intérêt spécifique à l'adhésion à des cartels internationaux qui lui permettent une certaine stabilité dans ce domaine. Ses relations avec la France et avec l'Allemagne se font, dans son cas, sur une base de relative égalité de traitement, en particulier dans les secteurs les plus développés de son économie, ceux qui sont basés sur les industries de la première industrialisation. D'où un nombre élevé d'accords passés avec ses deux voisins, en particulier dans le secteur sidérurgique.

Au cours des années trente, l'Allemagne a une politique moins active à l'exportation en raison de la forte progression de la demande intérieure. La Belgique peut profiter de cette opportunité pour gagner des parts de marchés et la France de son marché national protégé. D'où une complémentarité qui explique le nombre important de cartels reconstruits, après la crise, autour de l'ensemble France-Belgique-Allemagne.

B. Périodisation

- Les premières ébauches au début du siècle

Si elles sont relativement rares, on voit néanmoins se mettre en place, entre la fin du XIX^e siècle et la Première Guerre mondiale un certain nombre d'ententes. Les deux exemples les plus typiques sont ceux du cartel du sucre (1864-1939) et celui du verre (1904-1960).

Même s'il se situe à la limite du secteur industriel, le premier exemple entre dans notre propos puisqu'il comprend les trois pays étudiés, la France, avec ses vastes territoires coloniaux y détenant une position particulière. Alors que dans la production, la concentration était très faible dans le secteur du sucre, sur les marchés d'exportation au contraire, la concentration est très forte, en raison de l'existence de comptoirs communs de ventes. De plus, la demande n'est pas élastique dans ce secteur avant la Seconde Guerre mondiale, ce qui facilite les ententes. L'accord de Chadbourne (1931), qui relance ce cartel après la crise, est un accord commercial privé, mais appuyé par les gouvernements. En raison d'un échec de la limitation de la production et de la montée rapide des outsiders, ce cartel s'effondre rapidement. C'est à l'initiative de la Société des Nations qu'une nouvelle entente est signée en 1937, sous la forme d'un traité entre 21 gouvernements représentant entre 85 et 90 % de la production et de la consommation mondiale. Grâce à cette entente, les prix purent être stabilisés à 30 % au-dessus des prix moyens de 1935. Cet accord est rompu par la guerre en 1939.

Le cartel du verre (convention internationale du verre) est un cas unique par sa durée. Cette entente qui s'étend en effet de 1904 à 1960, s'est formée autour du trio France-Allemagne-Belgique, auxquels se sont ajoutés les Pays-Bas, l'Autriche et l'Italie. La Tchécoslovaquie et l'Espagne s'y ajoutent par la suite. Il permet un contrôle des marchés européen autour d'un

partage des marchés. La même année est créée, autour du même trio, un accord sur les glaces (Convention internationale des glacières).

Mais l'âge d'or des cartels commence après la Première Guerre mondiale.

- Les cartels des années 1920 (1926-1930)

La Première Guerre mondiale avait détruit la plupart des cartels internationaux existants. Ils se reconstituent progressivement au cours des années vingt. Les années 1926-1930 sont celles de la mise en place des structures qui vont opérer jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, après les réajustements nécessaires à la sortie de crise. Dans certains secteurs, l'organisation des marchés par le système des ententes devient le mode normal de fonctionnement.

La guerre a accentué la tendance à la concentration industrielle qui est devenue pour beaucoup synonyme d'efficacité et de régulation. Dans les années 20, les grands groupes et les ententes étendent leur emprise dans les trois pays ainsi qu'au Luxembourg.

Un des préalables à l'existence de ces cartels internationaux est une organisation d'ententes et de comptoirs à l'échelle nationale bien structurée et la plus complète possible. C'est ainsi que dans les grands pays industriels, on a atteint un niveau élevé d'organisation des marchés intérieurs, principalement dans le secteur des matières premières et celui des industries de première transformation. Pour l'Allemagne, c'est une chose acquise depuis longtemps. En France, l'organisation professionnelle se met en place rapidement après la Première Guerre mondiale, avec de nombreux comptoirs de vente pour le commerce extérieur. C'est en Belgique que la situation est en ce domaine la plus difficile car bon nombre d'entreprises rechignent à entrer dans une entente nationale en raison de la taille restreinte du marché national et de la forte concurrence à l'exportation.

Le phénomène nouveau des années 1920 est donc l'extension des ententes au niveau international, dans une tentative de contrôle mondial des marchés, principalement dans les matières premières (cuivre, pétrole, ...) et les produits de première transformation (fonte, acier). Ce phénomène, largement étudié en ce qui concerne la sidérurgie, se retrouve dans la plupart des secteurs. On constate aussi un changement fondamental entre l'Avant-guerre, au cours de laquelle les ententes nationales, le plus souvent appelées comptoirs, organisent les marchés nationaux et l'Entre-deux-guerres qui voit surgir une nouvelle conception dont le modèle est celui de l'Entente internationale de l'acier (EIA), créée en 1926, et qui s'applique désormais au contrôle du marché européen puis mondial⁵. L'EIA, qui prend modèle sur la Rohstahlgemeinschaft allemande⁶, peut être considérée comme un développement plus poussé des ententes nationales formées sur ce modèle.

Les premiers grands accords de cartels qui se sont mis en place entre 1926 et 1929 ont permis de faire cesser une lutte à outrance qui mettait en péril certains secteurs. Ils n'ont pas pu prendre leur essor en raison de la violence de la Grande Crise. Cependant en comparant l'évolution générale des économies des pays européens et celle des secteurs préalablement cartellisés, on peut constater que, d'une façon générale, cette antériorité a permis à ces secteurs une réorganisation plus rapide et d'atténuer les effets désastreux de la crise. Dans l'ensemble, ces secteurs précédemment cartellisés ont pu sortir de la crise dès 1933, alors que les effets de celle-ci se prolongeaient bien au-delà dans les autres secteurs. Les années trente purent ainsi être considérées comme l'âge d'or des ententes, car elles bénéficièrent de l'expérience acquise au cours des années vingt et des leçons tirées des difficultés du début des années trente.

⁵ Cf. Éric Bussière, « The Evolution of Structures in the Iron and Steel Industry in France, Belgium and Luxembourg: National and International Aspects, 1900-1939 », in Etsuo Abe et Yoshitaka Suzuki, *Changing Patterns of International Rivalry. Some Lessons from the Steel Industry*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1991, p. 141-162.

⁶ Comptoir national de la sidérurgie allemande.

- Les cartels des années trente

L'impact de la Crise sur l'organisation des marchés est essentiel. Avec le choc de la dépression, la coopération internationale semble passer au second plan. Entre 1930 et 1932 on assiste à une double réaction des acteurs : concurrence effrénée sur les marchés internationaux et mesures de protection des marchés nationaux mises en place par les États. Jusqu'en 1932-1933, la période de lutte sur les marchés correspond à la préparation des négociations à venir, les parts acquises en période de lutte devant servir de référence pour les futurs accords. Les grands groupes font cependant pression pour revenir à un contrôle des marchés dont l'absence leur coûte cher du fait de la multiplication des « outsiders ». On assiste ainsi, au cours d'un processus assez confus et soumis aux aléas économiques et politiques, à une accélération et à un élargissement de la cartellisation. Les objectifs en sont révisés et l'image des cartels s'en trouve modifiée : les ententes ne sont plus considérées comme mauvaises mais comme nécessaires pour sauver les pans de l'économie qui peuvent encore l'être. Elles vont même, dans la plupart des cas, recevoir le soutien des pouvoirs publics.

Ainsi, les années trente ont véritablement constitué l'âge d'or des ententes internationales. Une très grande partie des ventes sur les marchés nationaux et internationaux est alors cartellisée, de 30 à 50 % du total selon les estimations de différents auteurs. Le cartel « typique » des années trente est un cartel international comprenant l'Allemagne, des pays européens dont le plus souvent la France et, secondairement, la Belgique, et des pays extra-européens. Il a été créé dans les années vingt et survit à la crise. Il concerne le plus souvent les industries de base. Il protège d'abord les intérêts des producteurs et est organisé autour d'un partage des marchés et d'un accord sur les prix. Cette description correspond assez bien à l'icône habituelle du cartel même si la réalité en relève d'une extrême variété.

Cette période 1933-1939 est ainsi celle d'un très haut degré de coopération internationale. Si les ententes se sont constituées au détriment de la liberté économique, les cartels se sont révélés souvent fort efficaces pour organiser le marché mondial⁷. On peut cependant noter une différence entre deux périodes, l'avant et l'après 1936, l'Allemagne exportant beaucoup moins à la fin des années trente du fait des besoins de son effort d'armement. Mais cette analyse ne fait pas l'unanimité entre les auteurs. Par ailleurs, il ne faut pas conclure de ce qui précède à une agressivité plus importante des cartels des années trente : bien au contraire, la crise a plutôt gommé pour un moment ce type d'attitude⁸.

Par rapport aux accords des années 1920, les cartels nouvellement créés ou reconstitués ont adopté de nouvelles formes et de nouvelles méthodes. Si les formes traditionnelles des cartels classiques qui visent au contrôle des prix se maintiennent largement, ceux-ci se caractérisent désormais par la multiplicité de leurs formes, de leurs objectifs et de leurs modes de fonctionnement. On trouve ainsi des types très différents d'accords, certains rassemblant tous - ou presque - les producteurs d'un secteur pour tous les produits (chimie, acier), d'autres peuvent ne porter que sur un produit spécifique (magnésium, lampes). Entre les deux extrêmes, on croise toutes les autres possibilités. Cependant, dans certains cas, ces structures peuvent être simplifiées par rapport aux ententes de l'avant-guerre : c'est le cas de l'EIA qui se contente de mettre en place des quotas à l'exportation. Ces ententes ont parfois aussi à l'origine des liens d'interconnexion financière entre les grandes entreprises.

Les fonctionnements et les objectifs des cartels peuvent ainsi être très différents. Dans le secteur du sucre et du caoutchouc, ce sont de simples restrictions à l'exportation, appuyées par les États et administrées par un comité international. On n'y observe jamais de pression sur les

⁷ Ce fut particulièrement le cas pour le secteur de l'acier ; cf. Daniel Barbezat, *International Cooperation and Domestic Cartel Control : The International Steel Cartel (ISC) 1926-1938*, thèse de l'université de Urbana-Champaign (Illinois), 1988 ; F. Berger, thèse, *op. cit.*

⁸ Pierre Lanthier, « L'IGEC et l'organisation mondiale de l'industrie électrotechnique dans l'Entre-deux-guerres », in D. Barjot (ed.), *op. cit.*, p. 165-175.

prix. Pour les produits sidérurgiques, la structure est plus complexe, avec une régulation des exportations, la mise en place de comptoirs de vente, de pénalités et d'un système de compensation et de partage des marchés. Pour l'aluminium et les lampes, le cartel est encore plus strict que celui de l'acier : la répartition s'opère en fonction des capacités pour l'aluminium, en fonction de quotas de vente pour les lampes.

Certains cartels peuvent être offensifs en pratiquant par exemple des politiques de dumping⁹, d'autres sont plutôt conclus sur un mode défensif. C'est le cas du cartel du sucre, secteur où la surproduction est une menace constante. A l'opposé, dans le cas de l'aluminium, secteur porté par l'expansion des besoins, il s'agit d'un cartel agressif destiné à assurer une haute marge de bénéfice. Entre ces deux limites, on rencontre tous les cas de figures et pas vraiment de frontières.

Le critère de classification le plus souvent utilisé demeure le but poursuivi par les participants à l'accord. Le premier groupe est celui des cartels de rationalisation, fréquents en période de crise, pour créer des économies d'échelle ou pour faire face à la réduction soudaine de la demande. La seconde famille comprend les pratiques collectives tendant à limiter la concurrence tantôt au détriment du consommateur, tantôt au détriment de nouveaux concurrents ou contre l'introduction de nouvelles technologies si elles risquent de rendre obsolètes des installations existantes.

Le cartel international de l'acier, d'abord limité à l'espace lotharingien, inclut le Royaume-Uni en 1935 et les États-Unis en 1938, garantit surtout leurs marchés internes pour les producteurs nationaux. Le cartel de l'aluminium (1926) réunit les producteurs européens dont AFC (Pechiney) et Ugine en France et, à partir de 1931, les Canadiens. De nombreuses autres ententes se créent concernant le plomb, le zinc, la potasse, le caoutchouc, le cacao, le sucre et des produits industriels comme l'azote et les engrais azotés, les lampes à incandescence, les fibres artificielles, *etc.* Une étude par domaine de cartellisation permet de déterminer la participation du trio dans ces différents cartels et d'en expliquer les raisons.

C. Les domaines de cartellisation communs à la France, la Belgique et l'Allemagne

Les cartels internationaux sont, pour une large part, une spécificité des secteurs de base, industries de biens intermédiaires et industries d'équipement. Mais la présence du trio France-Belgique-Allemagne n'est pas exactement le reflet des tendances générales. La France et la Belgique, notamment, qui ont connu une forte industrialisation dès le milieu du XX^e siècle, ont une économie qui reste très marquée par les industries de la première industrialisation, pour lesquels leurs entreprises restent compétitives. Ceci explique la très inégale participation de ces deux pays aux différents cartels internationaux, tandis que le cas allemand, comme on l'a vu, se présente autrement de par sa puissance industrielle.

- Les cartels métallurgiques au cœur du processus

Dans le domaine de la sidérurgie et de la métallurgie, les 17 ententes comprenant les trois pays représentent 57 % du total des accords de ce secteur. C'est donc un « noyau dur » des relations économiques entre ces pays, qui pèse d'un poids important dans ce secteur à l'échelle européenne et mondiale. Ceci correspond bien évidemment à la localisation des industries de première industrialisation dans le cœur de la « Lotharingie ».

Dans ce domaine, la France et la Belgique (à laquelle on peut adjoindre le Luxembourg pour le secteur métallurgique) avaient été pionnières sur le continent au XIX^e siècle et avaient mis en place des économies à la fois concurrentes, mais aussi complémentaires en termes

⁹ Exemple, à partir de 1930, Convention internationale de l'azote (CIA), dumping au Japon, *in* D.Barjot, « Introduction », *op. cit.*, p.20.

d'approvisionnement et de financement. Ceci explique des prises d'intérêts croisés dans des mines et certaines entreprises de par et d'autre de la frontière. Dans les trois dernières décennies du XIX^e siècle, l'Allemagne a développé à son tour sa puissance industrielle. En particulier, elle a fourni le charbon de la Ruhr en échange de minerai de fer lorrain, ce au moins jusqu'à la Première Guerre mondiale. Les industriels français (tels de Wendel) ont aussi investi dans des mines de charbon en Allemagne et en Belgique, et les industriels allemands ont souhaité investir dans les mines de fer en France, à l'image de Thyssen en Normandie. S'est ainsi mis en place un large cœur industriel européen qui avait intérêt à une stabilité du marché continental afin de faciliter son expansion outre-mer.

Dans les années 1920, l'Allemagne a prospéré dans cet environnement tirant parti du haut degré de concentration de son industrie et de cartels intérieurs très stables. Les autres pays eurent besoin de toute cette période pour se regrouper efficacement : ce n'est qu'après 1930 que la France et la Belgique ont été en mesure de proposer une politique globale de production et de vente d'acier. Ces deux pays étaient gênés du fait de la moindre intégration de leurs entreprises qui constituait un facteur d'instabilité pour leurs cartels domestiques. C'était la source pour les deux pays, de problèmes majeurs de coordination et ceci entre pour une bonne part dans l'explication de leurs difficultés à former leurs cartels domestiques¹⁰.

Les opérations du cartel international reflétaient ces différences entre les groupes nationaux. Daniel Barbezat a montré que les pays avec les organisations internes les plus proches, la France, la Belgique et le Luxembourg, étaient plus coordonnés dans leur production et avaient une relation de rivalité avec le groupe allemand qui avait son propre agenda interne créé par ses cartels domestiques¹¹. On peut relativiser ces affirmations, car l'examen des négociations de reconstitution de l'Entente Internationale de l'Acier (EIA) montre plutôt un « couple France-Allemagne » opposé au « couple Belgique-Luxembourg »¹². Avec l'effondrement du marché mondial, les groupes belge et luxembourgeois agissaient comme s'ils étaient une même entité.

Dans les années vingt puis trente se sont donc constituées un certain nombre d'ententes internationales dans la métallurgie, auxquelles tous les comptoirs français, allemands et belges du secteur concerné ont participé : l'EIA, créée en 1926, reconstituée en 1933 et qui groupe une série de comptoirs internationaux auxquels correspondent certains des comptoirs intérieurs ; l'Association internationale des fabricants de rail (IRMA) créée en décembre 1936 ; l'Entente internationale des tubes, créée en juillet 1926 (rompue en mars 1935) ; l'Entente internationale du fil machine, créée en juillet 1928 ; l'Entente internationale des feuillards et bandes à tubes, créée en 1929, reconstituée en mai 1931 ; enfin l'Entente internationale du fer-blanc, créée en 1929, reconstituée en 1934, ensuite rompue.

Cette base du trio européen a contribué à la mise en place d'un véritable cartel international, puisque la crise américaine a conduit les entreprises américaines à se rapprocher de l'EIA (1937), après avoir auparavant adhéré à trois cartels de produits spécifiques : fer blanc, tubes (1924), rails (1926). Après avoir difficilement organisé leur marché national, les États-Unis ont mené en 1936 les premiers pourparlers avec l'EIA (qui comprend alors tous les grands producteurs européens sauf URSS), qui aboutit d'abord à un accord sur les produits plats puis, en 1937 à un accord sur un ensemble de produits plus large¹³.

Dans les autres domaines de la métallurgie, dans le secteur des métaux non ferreux, s'est formé de manière extrêmement précoce un cartel du zinc (fin des années 1840), qui réunit les Belges, les Allemands et seulement les producteurs parisiens, pour la France. Considéré comme le prototype même du cartel de matières premières, il connut dans l'Entre-deux-guerres un fonctionnement plus difficile par la suite de l'arrivée sur le marché de nouveaux producteurs européens (Espagne, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Suède) ou non (Australie, Canada, États-Unis,

¹⁰ Cf. D. Barbezat, *op. cit.*

¹¹ Cf. D. Barbezat, *op. cit.*

¹² F. Berger, thèse, *op. cit.*, chapitre 3.

¹³ Mais celui-ci est de très courte durée puisqu'il n'est effectif qu'en mai 1939.

Mexique, Rhodésie) ainsi que la diffusion de nouvelles techniques nord-américaines : accord de régulation de la production, 1928-1929, 1931-1934, 1938. A ce dernier s'ajoute en 1938 un cartel des feuilles de zinc (accord sur les exportations) comprenant le trio et d'autres pays européens.

Le cartel de l'aluminium¹⁴ se forme également très tôt (1901-1908), est reconstitué en 1912-1914, puis en 1927-1930, puis forme l'Alliance Aluminium Company entre 1931-1940. Dans cette branche extrêmement concentrée, ce cartel ne comprend d'abord que la France, l'Allemagne (par l'intermédiaire de son membre suisse dont les entreprises sont toutes à capitaux majoritairement allemands) et la Grande-Bretagne. Les autres producteurs européens y adhèrent progressivement.

- Les cartels des industries de la première industrialisation

Dans les autres domaines, tels que verre, céramique, textile ou produits chimiques, la participation de la Belgique, et secondairement de la France est plus réduite que celle de l'Allemagne qui domine une grande partie de ces secteurs. Sur 90 ententes fonctionnant dans ces domaines, les trois pays ne participent ensemble qu'à 13 ententes, soit 14 % du total, une part néanmoins non négligeable.

Ainsi, le syndicat international de la potasse, un de plus puissants et des plus durables¹⁵, est formé en 1924 (après quatre ans de lutte acharnée) autour du couple franco-allemand, mais ne comprend pas la Belgique. De même pour l'entente des matières colorantes (1927), assez déséquilibrée puisque la part de la France (11,5 %) est très inférieure à celle de l'Allemagne (IG-Farben), même si cette entente est très avantageuse pour les Français à qui elle permet une élimination de la concurrence sur marché national et un surcroît d'exportation.

Les trois pays étudiés sont aussi partie prenante conjointe de certains cartels de plus ou moins grande importance. Nous avons déjà évoqué la Convention internationale des glacières (1904), comprenant toutes les usines européennes du verre plat, qui subsiste jusqu'en 1939. Le trio France-Belgique-Allemagne est à la base de ce cartel. Celui-ci s'élargit en 1927 à l'Autriche, la Tchécoslovaquie et à la Hongrie. De la même année date la Convention internationale du verre, autour du même trio auxquels s'ajoutent d'autres pays européens (Pays-Bas, Autriche, Italie et Tchécoslovaquie, par la suite, l'Espagne). Cet accord de partage du marché européen est complété par un accord sur des quotas d'exportations vers la France.

Dans le secteur de la chimie, trois ententes lient le trio continental européen avec la Grande-Bretagne et d'autres pays européens : le cartel du sulfate de sodium (1926, 1930 et 1935-1939) ; la convention sur les papiers et films photographiques (partage des marchés, 1939), enfin l'association internationale sur la colle d'os (fixe des prix minima, 1926, 1929) qui regroupe de nombreux pays européens. Dans un secteur proche qui est celui des engrais, trois autres ententes rassemblent la France, l'Allemagne et la Belgique et d'autres pays : la convention internationale de l'azote (1930, 1932), pour un partage des marchés ; l'accord sur les nitrates (1930-1931, puis renouvelé annuellement) ; enfin celui sur les superphosphates (1926). On peut ajouter à cette catégorie le cartel des tanneurs (1936, avec la Grande-Bretagne, les États-Unis, le Japon et la Suisse) et le cartel des munitions (série d'accords sur différents produits en 1925, 1933, 1937).

Dans les matières premières, existe depuis 1932 un cartel sur le peroxyde d'hydrogène (7 pays européens, dont le trio) portant sur un accord de brevets, un cartel du papier (pour journaux) datant de la même année et rassemblant 11 pays en plus du trio, enfin un cartel du pneu qui rassemble la Grande-Bretagne, les États-Unis et le trio européen (régulation des prix et des conditions de vente)¹⁶. Reste enfin le domaine textile dans lequel notre trio européen participe à

¹⁴ Cf. Florence Hachez, « Le cartel international de l'aluminium du point de vue des sociétés françaises 1901-1940 », in D. Barjot, *op. cit.*

¹⁵ Cf. Harm G. Schröter, « The international Potash Syndicate », in D. Barjot, *op. cit.*

¹⁶ La date n'est pas indiquée dans les sources (*Interwar cartels database*).

deux ententes, une entente complexe sur la rayonne (1933, 1937) et un accord sur le feutre (fixation des prix et quotas d'exportations, 1931).

Par cette présence assez importante dans ces industries de la première industrialisation, les trois pays européens montrent la place majeure de cette Europe lotharingienne dans l'économie et surtout le commerce européen et international. Ce n'est pas le cas pour les industries issues de la deuxième industrialisation.

- Une moindre présence des cartels de la deuxième industrialisation

Dans les industries de la deuxième industrialisation, la présence des trois pays dans des ententes communes est minime (1 sur 15). La situation est toutefois différente pour les activités de « service » (communication et transports) où le trio France-Belgique-Allemagne est présent dans un tiers des ententes.

C'est ainsi que dans le secteur électrique, un seul cartel rassemble les trois pays, celui des câbles de basse tension, qui comprend aussi quatre autres pays européens et a signé des arrangements avec le Canada, le Japon et la Grande-Bretagne (1928, 1930, 1939). Il met en place un accord sur des quotas et les prix à l'exportation. Les autres cartels de ce secteur sont essentiellement formés autour du couple Allemagne-États-Unis.

Enfin, dans le domaine des transports, le cartel du fret maritime rassemble, avec des accords complexes, les trois pays et de nombreux autres pays européens (1934, 1936). Restent encore deux autres cartels rassemblant le trio européen et de nombreux autres pays, celui des wagons (protection des marchés nationaux et contrôle à l'exportation, 1930-1931, 1934) et celui des cycles et accessoires automobiles (contrôle du dumping sur le marché européen, 1928).

Par l'expérience acquise au cours de l'Entre-deux-guerres, les industriels, et parmi eux en particulier les sidérurgistes, se méfient de la désorganisation des marchés qui s'opère en cas de crise de la demande, situation à laquelle ils avaient fait face en créant des cartels qui régulaient le marché et empêchaient une concurrence « effrénée ». Et même dans une situation économique normale, ils estiment que le marché a besoin de la souplesse qui lui permet de réagir efficacement, et que ces sont les producteurs qui, connaissant parfaitement les marchés, sont le mieux à même de remplir ce rôle d'organisation et de contrôle. Les patrons allemands, français et belges ont une vision parfaitement identique du type d'Europe qu'il faut construire, une Europe « libérale », mais dotée d'une organisation du marché devant rester entre les mains de l'industrie privée. Il y a donc combinaison d'une approche libérale et d'une approche contractuelle, qui ne sont pas antinomiques.

II. LA CARTELLISATION AU COEUR D'UN PROJET EUROPEEN

A. Le modèle conventionnel au début du siècle

La montée en puissance du rôle des cartels au début du siècle ne peut être interprétée de manière isolée. Elle ne prend son véritable sens qu'insérée dans une évolution plus large des conceptions quant à la nature des relations économiques en Europe qui peut être interprétée comme l'émergence d'un véritable modèle économique et social construit autour d'un schéma contractuel ou conventionnel. Ce schéma présente un volet commercial relevant des États, un schéma privé relevant des firmes voire, pour certains, une dimension sociale et politique.

Le volet commercial est lié à la remise en cause du libre-échange intégral et à la recherche de voies intermédiaires avec le nationalisme économique et le protectionnisme.

L'évolution vers l'approche conventionnelle des relations économiques internationales en Europe est issue de la remise en cause, à partir des années 1880, du mouvement libre-échangiste initié par le traité franco-anglais de 1860. A travers une série de révisions de leurs tarifs les Etats du continent, en particulier l'Allemagne, la France, remettent en cause le libre-échange au profit d'une affirmation plus nette de leurs intérêts nationaux. Cette évolution n'est pourtant pas assimilable à un protectionnisme pur et simple étant donné le poids important des secteurs d'exportation dans les économies européennes : la balance des intérêts pousse à la recherche de compromis diversifiés représentant une série d'équilibres de négociation entre pays et à l'intérieur de chaque pays. Si l'Angleterre ou la France avaient opté pour le maintien du principe de l'autonomie tarifaire la première dans le sens d'une large ouverture, la seconde dans une orientation plus restrictive marquée par l'existence d'un double tarif non négociable (tarif minimum ou tarif maximum selon que le partenaire avait négocié avec la France un accord), nombre de pays du continent avaient peu à peu opté pour la signature de conventions commerciales, synthèses issues de la confrontation des intérêts bilatéraux. Celles-ci comportaient une série de concessions réciproques matérialisées par la présence de tarifs annexés aux traités.

L'esprit dans lequel s'inscrivait cette démarche est analysé par l'économiste Charles Gide dans son cours d'économie politique publié en 1919 mais dont la rédaction, pour la partie consacrée à la politique commerciale, date de 1917. Gide situe ses options relatives au commerce international entre protectionnisme absolu et « laisser-faire, laisser-passar », se voulant le promoteur de « rapports qui ne soient pas compétitifs ni même purement échangistes mais coopératifs ». D'où la promotion à assurer des « traités de commerce, soit qu'ils constituent simplement des contrats synallagmatiques entre deux pays, soit, bien mieux encore, quand ils constituent une union commerciale entre plusieurs pays »¹⁷. Pour Gide, ces traités ont pour caractéristiques positives de mettre en place réciprocité d'intérêts voire solidarité entre nations contractantes, la stabilité par rapport aux tarifs autonomes à tout moment modifiables, la possibilité qu'ils offrent d'une extension des avantages accordés par l'action de la clause de la nation la plus favorisée, « de fortifier les bons rapports entre les peuples et de diminuer les risques de guerre »¹⁸.

Cette vision des relations économiques entre nations européennes est également exprimée par les milieux économiques belges à l'occasion de la préparation puis de la signature de la convention commerciale germano-belge de 1904. La Chambre de commerce d'Anvers définit ainsi le cadre dans lequel elle souhaite voir inscrit le nouvel accord : un traité comprenant la clause de la nation la plus favorisée mais aussi des tarifs annexés précis, dont les contractants ne peuvent pas s'éloigner¹⁹. Le président du Conseil supérieur de l'industrie et du commerce prône quant à lui la méthode des traités de commerce car « ces contrats constituent une transition entre le protectionnisme et la liberté commerciale absolue » et représentent, selon lui, « la marche dans la voie du libre-échange », « fortifient la solidarité internationale et l'équité »²⁰. L'organisation économique internationale qu'ils souhaitent doit donc se structurer en un réseau « de conventions réciproquement favorables » signées avec tous les pays. Une autre organisation, la Fédération des associations commerciales et industrielles de Belgique précise le contenu de la notion en mettant en avant le souhait que la nouvelle convention soit soumise à une clause d'arbitrage permettant le recours à la Cour internationale de La Haye récemment créée. Plus largement les associations concernées placent leur projet dans un cadre universaliste aux horizons à la fois économiques et politiques en évoquant « les liens matériels comme les liens moraux » qui

¹⁷ Charles Gide, *Cours d'économie politique*, Sirez, 1919, p. 64.

¹⁸ *Ibidem*, p. 66.

¹⁹ Marie-Thérèse Bitsch, *La Belgique entre la France et l'Allemagne, 1905-1914*, Publications de la Sorbonne, 1984, p. 34. On trouvera d'autres éléments sur l'expansion internationale des intérêts économiques de la Belgique dans : M. Dumoulin, *Les relations économiques italo-belges (1861-1914)*, Académie royale de Belgique, classe des lettres, 1990, 372 p. ; G. Kurgan van Hentenryk, *Léopold et les groupes financiers belges en Chine. La politique royale et ses prolongements*. Bruxelles, 1972.

²⁰ Cité par M.-T. Bitsch, *op. cit.*, p. 32.

doivent « unir de plus en plus les nations » et favoriser la « bonne entente entre les peuples »²¹. Cette vision marquée par des principes et des modes de fonctionnement que l'on souhaite de portée universelle fait l'objet chez certains auteurs d'une lecture à l'échelle de l'Europe. Le député socialiste belge Hector Denis place ainsi la convention germano-belge de 1904 dans la perspective d'une construction volontaire aux finalités européennes dont il voit alors l'Allemagne comme le fédérateur principal à travers l'existence d'« un groupe économique à relations stables dont l'Allemagne paraissait comme le lien. »²².

Le concept de convention commerciale apparaît donc au début du siècle comme une voie intermédiaire entre libéralisme intégral et protectionnisme, reposant sur un compromis entre principes et mode de fonctionnement à valeur universelle et prise en compte des intérêts nationaux : elle comporte échange de concessions réciproques, stabilité, recours à l'arbitrage. Ce compromis pose les bases d'un régionalisme économique européen dont la France la Belgique et l'Allemagne constituent le cœur.

Le mouvement de cartellisation qui s'épanouit en Europe occidentale autour du début de siècle doit être analysé dans sa relation avec la méthode des conventions commerciales. La convention internationale des glacières illustre parfaitement ce nouveau mode de relations. Elle répond caractéristiques essentielles des conventions commerciales : recherche de sécurité fondée sur la régulation du développement et l'organisation du marché par un nombre limité d'acteurs capable de prendre en compte l'évolution d'une branche à moyen ou long terme à l'échelle européenne et dans les relations du « vieux continent » avec le reste du monde. Sans analyser ici le mode de fonctionnement de cette entente on peut mettre en avant son caractère global à travers la prise en compte des marchés intérieurs des pays concernés et l'exportation, la mise en place de modes d'organisation collective de la branche et un organisme de statistique et de contrôle indépendant des firmes pouvant s'apparenter à un système d'arbitrage²³. Ce type d'accord fut conçu, à l'échelle de la branche, selon des modalités similaires à celles des conventions commerciales. Les liens entre ces deux types de régulations étaient par ailleurs assurés par les contacts existant, à l'échelle nationale, entre organisations professionnelles et pouvoirs publics.

B. Le trio franco-germano-belge au cœur du projet européen.

En septembre 1925 Louis Loucheur proposa devant l'assemblée de la SDN, au nom de la France, la tenue d'une conférence économique internationale dont le but était de tirer un trait sur la guerre économique des années 1914-1924 et de jeter les bases d'une stabilisation économique du continent. Le projet alors imaginé par Loucheur s'inscrit dans la droite ligne des réflexions et de certaines pratiques du temps de guerre. Au plan intérieur, il s'agissait de la pratique à large échelle d'une économie organisée impliquant l'Etat et les industriels organisés en « consortiums » de production par branche. Au plan international il s'agissait de consolider et de pérenniser la coopération entre alliés à travers la mise en place de liens préférentiels au plan douanier ainsi qu'une série d'accords sectoriels de branche prenant la forme de cartels privés. Durant la guerre et l'immédiat après-guerre Loucheur avait tenté une application de ce modèle en cherchant à associer la France, la Belgique et la Sarre au sein d'un accord régional restreint combinant clauses douanières et accords industriels en particulier dans la sidérurgie. En octobre 1921, à travers les accords de Wiesbaden négociés avec l'industriel allemand W. Rathenau²⁴, il s'était tourné vers l'Allemagne à qui il avait proposé une approche des relations économiques

²¹ *Ibidem* p. 33.

²² *Ibidem* p. 50. Hector Denis (1842-1913), universitaire, recteur de l'Université libre de Bruxelles, député socialiste de Liège de 1894 à sa mort.

²³ Jean-Pierre Daviet, « Saint-Gobain et les ententes internationales, 1862-1939 », in Dominique Barjot (ed.) : *Vues nouvelles sur les cartels internationaux (1880-1980)*, Caen, 1994, pp. 105-116.

²⁴ Véronique Pradier, « L'Europe de Louis Loucheur : le projet d'un homme d'affaires en politique », *Etudes et documents* V, Paris, CHEFF, 1993, pp. 293-306.

impliquant une gestion contractuelle des flux de produits au moyen d'un accord sur les réparations en nature. A l'automne 1925 il recherche la synthèse des deux schémas antérieurs à travers un schéma de type conventionnel réglant l'ensemble des relations industrielles entre pays d'Europe occidentale. La France et l'Allemagne constituent le cœur du système avec la Belgique, le Luxembourg et la Sarre.

Le projet porté par Loucheur embrasse à la fois le domaine industriel et commercial. Sur le plan industriel il s'agit d'une Europe des ententes ou des cartels, *une Europe des producteurs*. Elle concerne d'abord l'industrie lourde et son modèle de référence est l'Entente internationale de l'acier (EIA) encore en phase de négociation à l'automne 1925. Cet accord organise le marché de l'acier en fonction de quotas de production. Directement ou indirectement il gère les flux transfrontaliers entre bassins et usines et sert de cadre à une série d'ententes spécialisées. Il définit les règles d'une gestion conventionnelle des relations économiques fondée sur des procédures de solidarité, de vérification et d'arbitrage complexes²⁵.

L'importance de ce mouvement est telle qu'il implique à la fois les producteurs et les acteurs publics. Car les Etats, sans être directement parties prenantes des ententes, en suivent de près l'élaboration et l'évolution. De fait, dès les premiers mois de l'année 1919 les Alliés avaient reconnu le bien-fondé de certaines ententes antérieures à la guerre et encouragé leur prompt renouvellement à l'image de la convention internationale des glacières. L'EIA se situe ainsi, au milieu des années 1920, dans le prolongement de la convention internationale des glacières dont elle reproduit certaines des caractéristiques.

Le second volet du schéma proposé par la France se situe sur le plan commercial. La conférence internationale qu'elle propose de réunir doit déterminer les modalités d'un désarmement douanier en Europe en associant l'action des gouvernements dans la sphère douanière à celle des industriels organisés en ententes internationales. Dans les branches concernées, le désarmement douanier interviendrait au fur et à mesure que les cartels auraient permis une gestion organisée du marché, l'idée étant de procéder de manière progressive en commençant par les industries de base plus concentrées et dont dépendent en matière de prix de revient les industries de consommation. Les accords qui résulteraient de cette démarche revêtiraient par conséquent la forme conventionnelle, seraient plurilatéraux et non plus bilatéraux, seraient préférentiels dans la mesure où ils ne seraient applicables qu'aux signataires des accords de branche : ils échapperaient donc à la clause de la nation la plus favorisée pour laquelle il faudrait définir et faire accepter une exception.

L'initiative lancée par la France à l'automne 1925 prolonge ainsi la démarche conventionnelle du début de siècle en lui conférant les caractéristiques d'un modèle global, celui d'une *Europe des producteurs* construite sur une base conventionnelle et évolutive comme le montrent les propos tenus par Loucheur à l'occasion de la conférence de Genève en mai 1927 :

« Il n'y a pas d'autres moyens, me semble-t-il, que d'organiser l'industrie européenne suivant la méthode dite horizontale, c'est à dire par industrie. Cela seul permettra de faire les transformations profondes nécessaires, et nous voici ramenés une seconde fois à la notion d'ententes et cartels. (...) ils résoudront en partie la question des barrières douanières et (...) ils donneront surtout la possibilité d'augmentation parallèle et simultanée des salaires pour redonner à l'Europe d'après-guerre la puissance de consommation de l'Europe d'avant-guerre ».

Ce projet d'organisation économique à base conventionnelle relève aussi d'une vision spécifique de la géo-économie du continent, une Europe industrielle du nord-ouest centrée sur la France, l'Allemagne auquel il souhaite associer la Belgique mais dont l'Angleterre est

²⁵ Sur l'EIA : Jacques Bariéty, « Le rôle d'Emile Mayrisch entre les sidérurgies allemande et française après la première guerre mondiale », *Relations internationales*, n° 1, 1974, pp. 123-134 ; E. Bussière, *La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe, 1918-1935*, CHEFF, 1992, pp. 286-294. Sur les cartels voir D. Barjot, *op. cit.*

implicitement absente. Elle l'est du fait de sa relativement faible implication dans le système des ententes tel qu'il se met en place au milieu des années 1920 sur le continent mais aussi à travers son attachement à un libéralisme à vocation universelle qui se traduit, dans le domaine des relations commerciales, par la défense de la démarche bilatérale adossée à la clause de la nation la plus favorisée.

Les débats de la conférence internationale de mai 1927 traduisirent par conséquent de profondes divergences entre Européens. L'Angleterre s'opposa au schéma défendu par la France et au modèle des conventions plurilatérales échappant à la clause de la nation la plus favorisée tout en mettant en doute la capacité des cartels à favoriser le désarmement tarifaire.

Si les délibérations de la conférence n'avaient pas permis de trancher entre les orientations proposées par la France et l'Angleterre, les débats ne furent pas clos pour autant. La tendance qui se développa au cours des années qui suivirent consolida la solution conventionnelle préconisée par la France comme le montrent les positions prises par la Chambre de Commerce Internationale (CCI) qui adopta le principe d'une exception à la clause de la nation la plus favorisée en faveur de conventions commerciales destinées à réduire le niveau de protection lors de son Congrès d'Amsterdam, en avril 1929. Cette évolution est également celle des débats qui s'étaient développés depuis 1927 au sein du Comité économique de la SDN. En avril 1929, les travaux de ce dernier avaient abouti à la conclusion qu'il était souhaitable de faire admettre une exception à la clause de la nation la plus favorisée en faveur des conventions plurilatérales ouvertes à l'adhésion des nouveaux Etats le souhaitant, élaborées sous l'égide de la SDN et facilitant le désarmement douanier. Cette évolution, acceptée par une grande majorité de pays du continent fut contestée par l'Angleterre jusqu'aux années trente.

L'idée d'unification européenne lancée par Briand à la tribune de la SDN au début septembre 1929 accéléra la réflexion relative à la dimension économique d'un tel projet. Les principaux responsables du service économique du secrétariat de la SDN, A. Salter et son adjoint et bientôt successeur P. Stoppani, cherchèrent à donner un contenu à ce projet et à définir un programme d'action²⁶. Stoppani analyse dans sa contribution le rôle respectif des gouvernements et des producteurs dans l'entité européenne à mettre en place selon un équilibre entre approche tarifaire, de la responsabilité des Etats, et approche plus pragmatique des professionnels à travers les cartels. Si la perspective était bien un vaste marché commun dont la réalisation serait nécessairement longue, la progressivité dans la mise en œuvre du projet supposait des adaptations que les accords de producteurs devaient permettre de réaliser selon la méthode conventionnelle :

*« On a vu (...) des cas intéressants où un accord entre industriels et un accord entre Etats (traité de commerce) se sont admirablement complétés. Ces exemples illustrent d'une manière très évidente l'aide puissante que le mécanisme élastique et mouvant des ententes pourrait fournir pour franchir plus facilement les périodes de transition qui doivent conduire vers la solidarité économique. Les différentes branches de production trouveront alors, dans le système des ententes un moyen extrêmement ingénieux pour faciliter les adaptations nécessaires ».*²⁷

Dans un premier temps, la mise en œuvre d'un tel programme supposait de mettre un terme aux menaces de réarmement tarifaire auxquels plusieurs Etats d'Europe se préparaient au tournant de la décennie. Une trêve douanière de trois ans fut ainsi proposée afin de permettre à une conférence multilatérale entre européens d'engager le processus de réduction tarifaire. Mais

²⁶ Arthur Salter, « L'idée des États-Unis d'Europe », note du 2 septembre 1929, 21 p. ; Pietro Stoppani, « Memorandum relatif à l'idée d'un accord collectif pour une meilleure organisation des relations économiques en Europe », 20 septembre 1929, 54 p., Archives SDN, R 2868. Extraits de ces deux textes dans : Eric Bussière et Michel Dumoulin, *Les cercles économiques et l'Europe au XX^e siècle*, Louvain la Neuve, 1992, pp. 53-80.

²⁷ P. Stoppani, *op. cit.*

l'on connaît l'échec de la Conférence de 1930 du fait des pressions protectionnistes liées à la montée de la crise économique²⁸.

L'option régionaliste à base conventionnelle ne fut pourtant pas abandonnée comme le montrent les travaux réalisés au sein de la Commission d'études pour l'Union européenne, mise en place au sein de la SDN à l'automne 1930. Le rapport rendu en août 1931 par son sous-comité d'experts économiques chargé d'analyser les modalités d'un rapprochement économique entre pays européens et plus encore les débats qui se nouèrent en son sein mirent en avant deux méthodes pour y parvenir : la méthode régionale vers laquelle s'orientaient de plus en plus les petits pays à tradition libérale comme la Belgique et les Pays-Bas, et la méthode sectorielle fondée sur les cartels. Il s'agissait à nouveau de combiner l'action des Etats et celle des branches industrielles selon une approche conventionnelle coordonnée : les accords de branche seraient ainsi sanctionnés par des conventions commerciales signées par les Etats. Au début des années 1930 se précisait ainsi la synthèse entre le schéma défendu dès 1925 par L. Loucheur et le schéma régionaliste auquel s'étaient ralliés les libéraux dans le contexte de la fermeture des marchés au début des années 1930. Si pour l'expert français Duchemin les « communautés d'intérêt » établies au sein des branches fourniraient la base de l'unité progressive de l'Europe, pour l'expert allemand au sein du sous-comité d'experts économiques, l'organisation des marchés au moyen des cartels permettrait les adaptations nécessaires à une union économique progressive de l'Europe²⁹.

²⁸ Laurence Badel, « Trêve douanière, libéralisme et conjoncture (septembre 1929 - mars 1930). », *Relations Internationales*, n° 82, 1995, pp. 141-161.

²⁹ Principales références dans : E. Bussière, « L'organisation économique de la SDN et la naissance du régionalisme économique en Europe », *Relations internationales*, n° 75, 1993, pp. 301-313.

C. Le repli des années trente : cartels, fermeture des marchés ou position d'attente

Le contexte récessif puis politique des années trente modifie profondément la perspective dans laquelle l'on peut analyser le rôle des cartels. Moyen d'organiser de manière souple la gestion des interdépendances et l'ouverture progressive des marchés en période d'expansion, ces derniers deviennent des outils du protectionnisme contribuant à dénouer une partie des interdépendances reconstituées durant la décennie précédente. La méthode visant à associer action des pouvoirs publics dans le domaine tarifaire et action des branches industrielles organisées s'apparente à celle des années 1920 mais dans une dynamique opposée.

La création de la commission économique franco-allemande à l'initiative de la France à l'automne 1931 enclenche le processus : la création de cartels dans plusieurs branches vise à éviter la remise en cause de l'accord douanier de 1927 au moyen d'accords visant à installer le respect des marchés intérieurs et une coopération franco-allemande sur les marchés extérieurs. Les années passant, les accords de cartels sont négociés de manière parallèle aux mesures de contingentement prises par la France à partir de 1932 : ils aboutissent ainsi à une gestion concertée entre gouvernements et acteurs privés qui débouchent sur les mesures de cartellisation obligatoire de 1935. Les interdépendances en termes d'approvisionnements et de débouchés entre économies voisines débouchent sur une expansion de proche en proche de la cartellisation impliquant la Belgique, le Luxembourg à l'axe franco-allemand. La base de ces accords devient la clause de respect des marchés intérieurs particulièrement intéressante pour les pays à grand marché comme l'Allemagne et la France et la préservation d'une capacité à exporter suffisante pour les pays à petit marché comme la Belgique ou le Luxembourg. Un tel système se révèle durable dans la mesure où il permet de neutraliser au plan international les distorsions croissantes entre régimes de change, politiques économiques et sociales et dynamiques économiques entre pays européens durant les années trente. Il aboutit cependant à un affaiblissement net des interdépendances entre marchés à la différence de ce qui était recherché durant les années 1925-1930.

La sidérurgie constitue un cas d'école en ce domaine. La clause de respect des marchés intérieurs est à la base de la reconstitution du cartel de l'acier en 1933. Cette clause est le résultat de l'attitude des pays à grand marché où les gouvernements appuient leurs industriels à travers la menace de contingentements. Les cartels aboutissent donc non plus à une gestion contractuelle des interdépendances dans un marché européen en cours d'ouverture mais à un cloisonnement des marchés nationaux. A une échelle micro-économique la stratégie des firmes s'inscrit dans cette perspective générale à travers une tendance à l'autonomie des firmes en termes d'approvisionnements et, d'une manière générale, à une réduction des flux transfrontaliers, tant matériels que financiers.

Cette évolution ne fut cependant pas générale. Dans les secteurs où les interdépendances étaient les plus anciennes et les plus fortes, celles-ci purent être préservées durant la crise. Dans l'industrie du verre la crise des années trente aboutit au renforcement des liaisons transnationales associant groupes français et belges, Boussois s'associant avec Glaver, Saint Gobain s'associant avec Saint-Roch et les Glaceries de la Sambre. L'évolution est de même nature quant au secteur de la laine qui résiste à la pression protectionniste et tend à organiser un marché européen homogène et largement ouvert à travers une série d'accords organisant l'espace européen entre 1931 et 1934 selon une perspective inspirée des accords d'Ouchy³⁰.

³⁰ E. Bussière, *La France, la Belgique, op. cit.*, pp. 383-391.

D. Des cartels à un modèle conventionnel rénové : pouvoirs publics, institutions européennes et entreprises dans l'Europe des années 1950-1960.

Le débat entre approche contractuelle et libérale reprit dès le lendemain de la guerre dans le cadre des discussions relatives à la mise en œuvre du plan Marshall. Qu'il s'agisse de l'Europe dans son ensemble ou des entités régionales que l'on chercha à mettre en place entre 1945 et 1950, la France proposa à ses partenaires l'ouverture progressive des frontières parallèlement à la mise en place d'une spécialisation des économies nationales que la période de reconstruction permettrait d'organiser. Il s'agissait en réalité d'une sorte de planification à l'échelle de l'Europe, organisée par secteurs, selon un modèle que J. Monnet tentait de mettre en œuvre au plan national. La montée en puissance de la responsabilité des Etats dans l'économie au lendemain de la guerre ne faisait que transposer au plan international, une responsabilité que les principales organisations professionnelles souhaitaient exercer elles-mêmes avant la guerre³¹. Au sein de ces milieux, les raisonnements et les ambitions des années trente n'avaient pourtant pas été abandonnés. Les grandes organisations patronales envisageaient toujours, au milieu des années 1950, leur coopération dans le cadre européen comme elles le faisaient au début des années trente³². Tant sur le plan national qu'international, industriels français et allemands défendirent donc les ententes contre leurs détracteurs libéraux. Les nombreux travaux relatifs à la CECA montrent que ces débats se poursuivirent durant la phase de négociation puis lors de la mise en œuvre de cette première étape de la construction européenne. Le traité lui-même peut être interprété comme la synthèse de différentes tendances à travers la définition des responsabilités de la Haute Autorité en charge, d'un côté de mettre en place une véritable concurrence entre firmes, d'autre part habilitée à organiser le marché au cours de la phase de mise en place du marché commun du charbon et de l'acier puis en cas de « crise manifeste ». Au delà des responsabilités propres de la haute autorité, les historiens ont montré que les pratiques ne reflétèrent qu'assez peu les objectifs affichés dans la mesure où le marché du charbon échappa de fait à la concurrence et où le fonctionnement de celui de l'acier révéla des formes de concertation entre producteurs³³.

Les débats qui précédèrent la signature du traité de Rome puis la mise en œuvre du marché commun au cours des années 1960 relèvent de la même analyse. L'on sait que l'option sectorielle proposée par Monnet fut combattue par les libéraux conduits par Beyen et par Erhard et que la mise en place d'un marché commun étayé par la mise en place d'une politique de la concurrence communautaire trouva sa contrepartie dans la création d'Euratom et de la politique agricole commune. Ajoutons que les années 1960 virent se prolonger, au sein des instances communautaires les débats relatifs à la mise en place de politiques sectorielles que ce soit sous couvert de la mise en place d'une politique économique à moyen terme ou à travers une politique industrielle en tant que telle³⁴. Il apparaît enfin que les pratiques des milieux d'affaires telles que nous les connaissons au cours des années 1960 révèlent des permanences de comportement qui

³¹ G. Bossuat, *La France, l'aide américaine et la construction européenne. 1944-1954*, CHEFF, 1997, pp. 196-197, pp. 634-647.

³² A. Wilkens, « L'Europe des ententes ou l'Europe de l'intégration ? Les industries française et allemande et les débuts de la construction européenne (1948-1952) », in E. Bussière et M. Dumoulin, *op. cit.* pp. 274-275 ; M. Moguen, *L'ouverture des frontières européennes dans les années 1950*, PIE Peter Lang, Bruxelles, 2002, pp. 85-105.

³³ Sur ce plan voir D. Spierenburg et R. Poidevin, *Histoire de la Haute autorité de la CECA*, Bruxelles, 1993 ; M. Kipping, *La France et les origines de l'Union européenne*, CHEFF, 2002, 405 p.

³⁴ Laurent Warloutzet, « Du plan français à la politique économique de la CEE. La mise en place du comité de politique économique à moyen terme, 1962-1964. », in *Socio-economic governance and european identities*, site <http://www.e-Montaigne.com>.

prolongent, dans le secteur industriel comme dans celui des services les pratiques des décennies antérieures : concurrence tempérée par des ententes formelles ou tacites³⁵.

Conclusion : ruptures technologiques et permanences des comportements

La mise en œuvre du projet européen dans l'espace constitué par le trio France, Belgique, Allemagne élargi au Luxembourg correspond à un moment tout à fait spécifique de l'histoire de ces contrées, tout particulièrement du point de vue économique. L'association dans une même région d'Europe occidentale de facteurs de productions constituant les bases de la future CECA s'inscrit dans un moment dont l'amplitude représente une bonne cinquantaine d'années. La primauté de la métallurgie au sein des dispositifs industriels dans cet ensemble de pays, combinée aux données de la géologie et à la diffusion des mêmes technologies représente le fondement du projet européen de la première moitié du siècle. Un tel projet n'aurait plus été concevable sur les bases des industries de la seconde industrialisation qui relève d'autres formes d'organisation. C'est ce que révèle le poids des cartels de la métallurgie au sein du trio France Belgique Allemagne amplement illustré dans cette contribution, et la présence très amoindrie de ce même trio dans les activités et les cartels de la seconde industrialisation. La permanence des comportements et la relative pérennité du modèle d'organisation au delà des années 1950 renvoie cependant à d'autres facteurs d'analyse et à des permanences d'un autre type. La culture des ententes repose sur une aspiration plus fondamentale à une forme d'organisation contractuelle de l'économie et de la société en Europe continentale. Elle comporte des aspects économiques intimement liés à des données sociales et culturelles durables, fondement d'un modèle européen très présent jusqu'aux années 1980 et toujours vivace par delà les ruptures économiques ou technologiques. L'approche historique combinant données économiques, spatiales et sociales permet ainsi de mieux interpréter des moments et de leur donner tout leur sens.

³⁵ Voir sur ce plan J.-F. Eck, *Les entreprises françaises face à l'Allemagne de 1945 à la fin des années 1960*, CHEFF, 2003, 655 p.